

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد خيضر – بسكرة -

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير





مخبر مالية، بنوك وإدارة الأعمال



ينظم

الملتقى الوطني حول:

حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري

يومي 06-07 ماي 2012

عنوان المداخلة:

الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد المالي والإداري في برنامج الدعم الفلاحي

إعداد:

د. حوحو حسينة

أستاذة محاضرة بجامعة بسكرة

العنوان الإلكتروني:

أ. دبابش رفيعة

استاذ مساعد بجامعة بسكرة

العنوان الإلكتروني:

rafiaa02@yahoo.fr

للاتصال بمخبر مالية، بنوك وإدارة أعمال:

البريد الإلكتروني: laboratoire_lfbm@yahoo.fr

هاتف/ فاكس: 033742199

مدير المخبر: أ.د/ ساكر محمد العربي

رئيس الملتقى: د.غالم عبد الله

رئيس اللجنة العلمية : أ.د/ غوفي عبد الحميد

الملخص :

إن معظم الدول والحكومات تسعى لتحقيق نمو اقتصادي، وتوفير الرفاهية لشعبها، وذلك من خلال قيامها ببرامج وخطط تهدف إلى هذا المسعى، وحتى تتمكن من الوصول لذلك، تقوم بوضع إجراءات وخطوات تمنع من خلالها الانحراف عن تلك الخطط وما يترتب عنه من استغلال المناصب والأموال للمصلحة الشخصية. سنحاول من خلال هذا البحث دراسة إحدى البرامج التنموية الهامة التي قامت بها الجزائر، وهو برنامج التنمية الفلاحية وذلك من خلال صندوق الدعم الفلاحي، وسنبحث عن الإجراءات التي قامت بها الدولة لإنجاحه من خلال محاربة أشكال الفساد المالي والإداري التي يمكن أن تظهر وتستغل عند تطبيقه.

Résumé

La majorité des Etats et des gouvernements qui cherchent à atteindre la croissance économique, et assurer la prospérité pour son peuple, et à travers ses programmes et plans visant à cet effort ;qui puissent donc y accéder, ils placent les procédures et les étapes pour empêcher la déviation par rapport à ces plans et les conséquences lui de profiter des positions et des fonds au profit de personnels . Nous allons essayer, à travers cette étude de recherche l'un des programmes de développement importants entrepris par l'Algérie, un programme de développement agricole à travers le fonds de soutien à l'agriculture, et nous cherchons sur les mesures prises par l'Etat pour assurer le succès en combattant les formes de corruption financière et administrative qui peuvent apparaître et prendre avantage lorsqu'il est appliqué

هناك الكثير من المشاكل الاقتصادية التي تؤرق المخططين وصانعي السياسة الاقتصادية في الدول المختلفة . ومن هذه المشاكل الفساد المالي والإداري، والذي تعاني منه جميع الدول المتقدمة والنامية على حد سواء ، وإن اختلف حجمه وآثاره ، تبعاً لاختلاف التركيبة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة . والمتتبع لهذا الداء يقر بوجوده في كل زمان ومكان ، إلا أنه اتسع نطاقه في السنوات الأخيرة خصوصاً في الدول النامية بسبب خطورة أثاره وتبعاته ، ذلك أن انتشار هذا الداء واستشرائه في أمة من الأمم يعني تدهور اقتصادياتها ، ليس هذا فحسب بل وتقويضها سياسياً وما يتبع ذلك من فوضى ومفاسد لا تحمد عقباها، وهذا ما أثبته الواقع قديما وحديثا.

و تختلف المجالات التي يمسها هذا الفساد، فهو يعشش في كل مكان يجد فيه المناخ الملائم، ولهذا قد نجده في كثير من القطاعات والوظائف وذلك كلما تمكن من ذلك، ووجد الفرصة مع غياب الضمير والوازع الديني.

وتعاني الجزائر كغيرها من الدول، من هذا المشكل الخطير منذ زمن، والذي حاولت منذ سنوات معالجته ومحاربته، إلا أنه بقي مستفحلا رغم تلك المحاولات والإجراءات، ومن بين القطاعات التي مسها هذا الفساد، نجد قطاع الفلاحة، وذلك من خلال صندوق الدعم الفلاحي الذي أنشأته الدولة ضمن برنامج التنمية الفلاحية، وذلك لتمويل المشاريع الفلاحية عن طريق مساعدة الفلاحين ماليا وماديا لتشجيعهم على العمل الفلاحي وزيادة الاستثمارات الفلاحبة.

ويعتبر هذا البرنامج ضخم حيث خصصت له مبالغ مالية جد معتبرة. غير أن نجاحه مرهون بالتسيير العقلاني لهذه الأموال والرقابة الفعالة. وذلك بمحاربة مختلف أشكال الفساد الإداري والمالي التي تعترض تحقيق البرنامج لهدفه المسطر. وعلى ذلك سنحاول من خلال هذه الورقة، البحث عن مختلف الإجراءات المتبعة لحماية برنامج الدعم الفلاحي من الفساد المالي والإداري.

وقبل الخوض في هذه الإجراءات، من المفيد أن نعرض أولا تعريف الفساد المالي والإداري وبعض العناصر ذات الصلة به.

أولا: تعريف الفساد المالي و الاداري

إن مصطلح الفساد من المصطلحات العامة ، وله تعاريف متعددة ، وهي تتمحور حول إساءة استعمال السلطة أو الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب شخصية، وذلك بإعطاء أو أخذ الرشاوي أو الامتيازات وذلك بإساءة استعمال السلطة والنفوذ في المؤسسات الرسمية. [1]حيث يعرفه البعض بأنه

" سوء استخدام الوظيفة العامة للحصول على كسب خاص"[2] أما منظمة الشفافية العالمية فتعرفه على أساس " إساءة استخدام السلطة العامة لتحقيق كسب خاص". كما يعرفه البعض الآخر" بإساءة استخدام الأدوار (تقصيد الوظائف)العامة أو الموارد العامة بغرض المنفعة الخاصة".

ووقوع الفساد المالي والإداري في الحقيقة يشمل القطاع العام والخاص على حد سواء، إلا أن الموظف في القطاع العام أكثر عرضه للفساد من غيره لبعده عن المساءلة، وأمنه من الرقابة ، بخلاف الموظف في القطاع الخاص الأكثر المساءلة إما من مديره مباشرة أو من مالك المشروع أو مجلس الإدارة ونحو ذلك .[3]



ثانيا: أنواع الفساد المالي والإداري

يمكن تصنيف الفساد إلى ثلاثة أقسام رئيسية هي :-عرضي "فردي" – مؤسسي – منتظـــم.

فقد يكون الفساد أحياناً حالة عرضية لبعض الأفراد السياسيين أو الموظفين العموميين، أو مؤقتاً وليس منتظماً.

وفي حالات أخرى يكون الفساد موجوداً في مؤسسة بعينها أو في قطاعات محددة للنشاط الاقتصادي دون غيرها من القطاعات الأخرى، وذلك كوجود بعض الموظفين الرسميين الفاسدين في بعض الوزارات والقطاعات المختلفة.

ويكثر الفساد في القطاعات التي يسهل جني الريع منها ،حيث يسود الضعف في النظام وتضعف الرقابة والتنظيم في هذه القطاعات .

وفي أحيان أخرى يصبح الفساد ظاهرة يعاني منها لمجتمع بكافة طبقاته ومختلف معاملاته، وهذا ما يقصد بالفساد المنتظم أو الممتد . وهذا الفساد يؤثر على المؤسسات وسلوك الأفراد على كافة مستويات النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي ، وله ملامح تميزه عن غيره :

أ) أنه متجسد في بيئات ثقافية واجتماعية معينه.

ب) يميل إلى أن يكون احتكارياً.

ج) أنه فساد منظم ويصعب تجنبه .[4]

وخلاصة القول أن للفساد أشكال كثيرة، فقد يكون فردياً أو مؤسسياً أو منتظماً، وقد يكون الفساد مؤقتاً أوفي مؤسسة معينة أو قطاع معين دون غيره . وأن أخطر هذه الأنواع هو الفساد المنتظم حين يتخلل الفساد المجتمع كاملاً ويصبح ظاهرة يعاني منها هذا المجتمع .

ثالثا: أسباب الفساد المالي والاداري

تتفق آراء المحللين على أن الفساد " وخصوصاً الممتد" ينشأ ويترعرع في المجتمعات التي تتصف بالآتي :-

- ضعف المنافسة السياسية .
- نمو اقتصادي منخفض وغير منتظم .
- ضعف المجتمع المدني وسيادة السياسات القمعية، وضعف الإعلام والرقابة.
- غياب الآليات والمؤسسات التي تتعامل مع الفساد و غموض التشريعات وتعددها أو عدم العمل بها وعدم الاعتماد على الكفاءات الجيدة في كافة الجوانب الإدارية.
- الأوضاع الاقتصادية المتردية والمحفزة لسلوك الفساد، وكذلك ارتفاع تكاليف المعيشة.
- الحروب وآثارها ونتائجها في المجتمع والتدخلات الخارجية، الطائفية والعشائرية و المحسوبيات.
- وعكس ذلك تتميز المجتمعات الخالية من الفساد بالآتي :
- احترام الحريات المدنية.
- المحاسبه الحكومية.
- نطاق واسع من الفرص الاقتصادية المتاحة للأفراد.

- منافسة سياسية منتظمة هيكلياً ومؤسسياً.

رابعا: الآثار الاقتصادية الكلية للفساد

للفساد آثار اقتصادية كثيرة ، سواء على المستوى الكلي أو الجزئي وفي هذه النقطة سيكون التركيز على أهم هذه الآثار الكلية ، والتي تتمثل في أثره على النمو الاقتصادي، هذا إلى جانب أثر الفساد على الإنفاق الحكومي ، وعلى سوق الصرف الأجنبي وعلى سوق الأوراق المالية وصناديق الاستثمار ، وهذا ما يمكن بيانه على النحو التالي :

1. أثر الفساد على النمو الاقتصادي:

إن الفساد يعوق النمو الاقتصادي من خلال الاستئثار بالفائض الاقتصادي وهروب الأموال خارج البلد وما يتبعه من ضعف الاستثمار و قلة فرص العمل وزيادة البطالة والفقر.

كما يعيق الفساد المؤسسات السياسية من خلال إضعاف شرعيتها وإمكانية محاسبة الحكومات، والى زيادة الصراعات والخلافات في جهاز الدولة ، في سبيل تحقيق المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

2. أثر الفساد على الإنفاق الحكومي:

يترتب على شيوع الفساد وانتشاره في مجتمع سوء تخصيص لموارد هذا المجتمع العامة ،لأنها سوف تتجه صوب أوجه الإنفاق التي لا تحظى بأولوية الإنفاق العام من وجهة نظر المجتمع . ومن ثم ستحظى الأنشطة المظهرية كالأنشطة الرياضية والأندية ووسائل الإعلام ونحو ذلك بإنفاق سخي وفي مقابل ذلك سيتم إغفال الكثير من الأنشطة والقطاعات الاقتصادية الهامة ، أو يكون الإنفاق عليها ليس بالدرجة الكافية ، كالإنفاق على القطاع الزراعي والصناعي ، أو الإنفاق على تحسين مستوى المناطق النائية .

كما أن تنفيذ المشروعات العامة والمناقصات ستتميز بدرجة عالية من التميز وعليه سيتم استيراد المواد الخام ومواد البناء والآلات ونحوها من بلاد أجنبية معينة ، في حين قد لا تكون هذه السلع المستوردة من هذه البلاد جيدة أو رخيصة مقارنة بغيرها من المصادر المتاحة .

كما أن المناقصات والمشروعات الهامة سترسو على شركات معينة مملوكة لأصحاب النفوذ والجاه في المجتمع[5]

3. أثر الفساد على سوق الصرف الأجنبي:

إن الممارسات الفسادية في سوق الصرف الأجنبي تتم عن طريق توجيه هذا النقد إما إلى تمويل أنشطة غير مخططة ، أو تمويل أنشطة محظورة أو غير مرغوب فيها من وجهة نظر المجتمع ، كتمويل تجارة المخدرات أو السلع المهربة من الخارج أو إلى الكماليات المستوردة ونحو ذلك ، مما يفضي في النهاية إلى زيادة عجز ميزان المدفوعات واستمراريته ، وربما عدم قدرة الدولة على سداد ديونها ولجوئها إلى الاقتراض من الخارج وما لذلك من آثار سيئة على الاقتصاد.

4. أثر الفساد على سوق الأوراق المالية وصناديق الاستثمار:

يترتب على انتشار الفساد انتهاج إجراءات محاسبية غير حقيقية بل ومضلله في أغلب الأحيان، وإعداد حسابات للأرباح والخسائر تعكس وعاءاً ضريبياً منخفضاً بغرض المعاملة الضريبية، وحسابات أخرى تظهر معدلات مرتفعة للربحية تنتشر في أسواق المال بقصد الترويج للاكتتاب في أوراق هذه الشركات . مما ينجم عنه في النهاية تضليل للمستثمر في هذه الأوراق المالية، حيث بعد فترة زمنية معينة من إدراج الأوراق المالية في البورصة وتداولها من طرف عدد كبير من المستثمرين الماليين يحدث انهيار لأسعارها.

أما بالنسبة لصناديق الاستثمار فقد يتم اتفاق القائمين على الصندوق ومديري الشركات على الترويج لأوراقها، فيرتفع سعر الأوراق في السوق المالي ، مما يدفع الجمهور إلى شراء أسهم هذه الشركات بسعر مرتفع وبالتالي تحقيق الصندوق مكاسب رأسمالية، وتجمع الشركات المروج لأسهمها مبالغ مالية كبيرة مقابل بيع أسهمها، ثم تنخفض بعد ذلك أسعار هذه الأسهم وتحل الخسارة بعدد كبير من الأفراد من المستثمرين الصغار ، كما تنخفض أسعار أسهم صناديق الاستثمار نفسها كما حدث في عدد من البلدان النامية .

خامسا: مظاهر الفساد المالي والإداري

يمكن أن يأخذ الفساد المالي والإداري أحد المظاهر التالية:

- **الرشوة: و** تعني حصول الشخص على منفعة تكون مالية في الغالب لتمرير أو تنفيذ أعمال خلاف التشريع أو أصول المهنة، أو هي ما يعطى لإبطال حق أو لإحقاق باطل.
- **المحسوبية:** أي إمرار ما تريده التنظيمات (الأحزاب أو المناطق والأقاليم أو العوائل المتنفذة) من خلال نفوذهم دون استحقاقهم لها أصلا.
- **المحاباة:** أي تفضيل جهة على جهة بغير وجه حق، كما في منح المقاولات و العطاءات أو عقود الاستئجار والاستثمار.
- **الوساطة:** أي تدخل شخص ذا مركز (وظيفي أو تنظيم سياسي) لصالح من لا يستحق التعيين أو إحالة العقد أو إشغال المنصب أو...الخ
- **الابتزاز والتزوير:** لغرض الحصول على المال من الأشخاص مستغلا موقعه الوظيفي بتبريرات قانونية أو أدارية أو إخفاء التعليمات النافذة على الأشخاص المعنيين كما يحدث في دوائر الضريبة أو تزوير الشهادة المدرسية أو تزوير النفوذ..
- **نهب المال العام:** من خلال استغلال الموقع الوظيفي للتصرف بأموال الدولة بشكل سري من غير وجهة حق أو تمرير السلع عبر منافذ السوق السوداء أو تهريب الثروة النفطية..
- فساد يتقاطع مع الأنظمة والقوانين المتعلقة بنظام العدالة وحقوق الملكية والتسهيلات المصرفية و الائتمانات وكذلك التمويل الخارجي.
- التباطؤ في انجاز المعاملات وخاصة المهمة والمستعجلة كمعاملات التقاعد والجنسية وجواز السفر ووثائق تأييد صحة صدور الشهادات أو الكتب الرسمية...
- **الفساد الدولي:** والذي قد يأخذ أشكالاً مختلفة ، فقد يكون في صورة رشاوى ومدفوعات غير مشروعة في إطار التجارة والمساعدات الأجنبية وتدفقات الاستثماريين الدول ، أوفي صورة مزايا تفضيلية في فرص التجارة أو التحيز لصالح اقتراحات استثمارية معينة ، أو استبعاد بعض العملات من نطاق المعاملات الدولية بالخداع ونحو ذلك [6]



سادسا: التعريف بصندوق الدعم الفلاحي

إن صندوق الدعم الفلاحي (الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية (FNRDA) الذي أنشئ بموجب قانون المالية لسنة 2000، هو من أهم الصناديق التي تمول القطاع الفلاحي بالجزائر وذلك في إطار البرنامج – المخطط – الوطني للتنمية الفلاحية (PNDA)، الذي يهدف إلى تدعيم النشاطات الفلاحية ماديا من أجل تطوير الانتاج الفلاحي كما ونوعا، سواء كانت هذه النشاطات قبل المستثمرة الفلاحية(تحليل التربة، تهيئة الأراضي الفلاحية، الري..) أو خلالها أو بعدها (الصناعات الغذائية..) أي التي تخص :

- تنمية الإنتاج والمردودية الفلاحية وكذا التسويق والتخزين والتكييف وحتى التصدير.
- تنمية الري الفلاحي .
- حماية وتنمية الثروات الوراثية الحيوانية والنباتية.
- تطوير الإنتاج الزراعي والحيواني كافة وكذلك المنتجات ذات الاستهلاك الواسع والمنتجات ذات المزايا النسبية الموجهة للتصدير[7] .
- تمويل مخازن الأمن الغذائي خاصة الحبوب وبذورها.
- حماية مداخيل الفلاحين للتكفل بالمصاريف الناتجة عن الأسعار المرجعية المحددة .[8]
- الحفاظ على العمالة الزراعية وزيادة طاقة الإنتاج الفلاحي بزيادة حجم العمالة مع تشجيع الاستثمار الفلاحي .[9]
- تدعيم أسعار المنتوجات الطاقوية المستعملة في الفلاحة .
- تخفيض فوائد القروض الفلاحية والصناعة الغذائية على المدى المتوسط والقصير[10]
- المساعدات المالية المقدمة من طرف الصندوق تتراوح من 10% إلى 70% من قيمة الاستثمار، وهذا حسب طبيعة العمليات فهي تعتبر كمساعدة للموارد الخاصة للفلاحين .

المؤهلون للاستفادة من الصندوق:

*الفلاحون والمربون، بصفة فردية أو منظمين في تعاونيات وتجمعات مهنية أو في جمعيات وافية التأسيس.

*المؤسسات الاقتصادية والعمومية والخاصة بما فيها المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (EPIC) التي تساهم في نشاطات الإنتاج والتحويل والتسويق وتصدير المنتوجات الفلاحية والمنتوجات الزراعية الغذائية[11] .

سابعا: آلية تمويل وتسيير الصندوق والإجراءات المتخذة للحد من الفساد المالي والإداري

أ/ آلية تمويل و تسيير الصندوق

تقدم طلبات الدعم لدى القسم الفرعي للفلاحة، ويقدم المشروع بالمرور عبر المراحل التالية:

المرحلة الأولى: دراسة الجدوى التقنية والاقتصادية:

1– الدراسة القانونية: وتعتبر أول شيء يقوم به مكتب الدراسات لإعداد دراسة الجدوى لأي مشروع فلاحي يتقدم صاحبه بطلب الدعم، وتتضمن إعداد بعض الوثائق من أجل إثبات الصفة القانونية لصاحب المشروع، وجملة هذه الوثائق هي:

- البطاقة البيانية : وهي وثيقة تستخرج من المصالح الفلاحية يتم توضيح فيها ما يمتلكه الفلاح من مساحة زراعية وما تحتويه من أشجار ونخيل وكذا عمرها والموقع الجغرافي لها ويذكر اسم المنطقة وحدود القطعة .

- البطاقة المهنية للفلاح : تمنح لكل شخص يملك أرض فلاحية .

- الملكية أو القرار: وهي وثيقة تثبت ملكية الشخص لهذه القطعة .

- شهادة إثبات مصدر مائي: وهي وثيقة تثبت كمية الماء التي يمتلكها الفلاح والمكان الذي توجد فيه.

وبعد التأكد من سلامة هذه الوثائق وصحة المعلومات يتم إعداد الدراسة البيئية.

2 – الدراسة البيئية : وتتمثل في تحليل التربة والماء وتتم هذه الدراسة في مكتب يسمى " مكتب تحليل التربة والماء "، حيث يتم النظر في درجة ملوحة التربة، نفاذيتها التي تتصف بها وكذا درجة ملوحة المياه المخصصة للسقي ويتم تحديد طبيعة المحاصيل الزراعية الملائمة لهذه النوعية من التربة ويتم منح الفلاح شهادة تحليل التربة والماء.

3 – الدراسة التقنية : يتم النظر فيها إلى جميع العمليات التي يريد الفلاح انجازها وطبيعة المحاصيل طبقا لما جاء في شهادة تحليل التربة والماء ثم ينظر إلى قدرة الفلاح الذاتية للمساهمة في مشروعه ويتم بعدها تحديد الأعمال التي يقوم بها الفلاح من ماله الخاص مثل تسوية التربة، مصدات الرياح، التسميد .

بعدها تحدد الأعمال المدعمة من طرف الدولة كفتح الحفر، أحواض مائية، شبكة سقي محلية...(المحددة في مدونة النشاطات المدعمة من طرف الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية المعتمدة من وزارة الفلاحة) .

4 – الدراسة المالية : ويتم فيها تحديد المبالغ المالية الخاصة بالمشروع المدروس التي يتم حسابها بواسطة جهاز الإعلام الآلي وذلك بإدخال كل المعلومات الخاصة بكل مشروع، حيث هناك برنامج توزعه الوزارة على جميع مكاتب الدراسات المعتمدة لديها وكل المصالح الفلاحية يحدد سعر الوحدة لكافة النشاطات المدعمة، ونشير إلى أن المبالغ والأعمال المدعمة من طرف الصندوق تتغير من فترة إلى أخرى .

وبعد إتمام كل هذه المراحل يتم نقل الملف إلى المصالح الفلاحية الفرعية وتقوم اللجنة التقنية بالفصل في الملف المقدم بناء ا على فحص مدى مطابقة العناصر التقنية والاقتصادية للمشروع الاستثماري المقدم،كما يمكنها الاستعانة بكل ذي خبرة من شأنه مساعدتها في عملها.

في حالة قبول الملف، يقوم مدير المصالح الفلاحية، بتهيئة دفتر الشروط ، وكذا قرار منح الدعم من طرف الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية.

وفي حالة رفض الملف نظرا لعدم استيفائه بالشروط المطلوبة كعدم توفر صفة الفلاح أو عدم قابلية زراعة الصنف المقترح من طرف الفلاح مع نوعية أرضه أو مناخ الولاية، أو عدم توفر نوع الزراعة المقترحة من طرف الفلاح ضمن قائمة الأصناف المدعمة من قبل الصندوق ... يعلم الراغب في الاستفادة من الدعم بذلك ويمكنهم التعاون مع المبادر بالمشروع القيام بالتعديلات والتصحيحات التي تجعل المشروع مؤهلا للاستفادة من الدعم.



المرحلة الثانية: التمويل عن طريق "القرض المقيد"" Crédit lié "

يقصد "بالقرض المقيد" المبلغ الذي يمنحه الصندوق للمستفيد، فيكون في البداية مجرد قرض، أما امتلاكه فهو مقيد بالإنجاز الفعلي للمشروع، فإن أنجز المستفيد مشروعه الممول من طرف الصندوق وأوفى بالعمليات المتفق عليها أصبح دعما، وإن لم ينجزه صار المبلغ الذي استفاد به من الصندوق قرضا في ذمته يجب عليه الوفاء به وإعادته.

وتتم عملية التمويل عبر الحصص وتتكون في أقصى الحالات من ثلاث حصص هي:

الحصة الأولى: هي الحصة الخاصة بالصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية (الدعم) ويقوم الصندوق الجهوي للتعاون الفلاحي وبنك الفلاحة والتنمية الريفية بدور الوسطاء الماليون بين الصندوق المركزي(على مستوى الوزارة) والمستفيدين، ويتم تحديد الحصة هنا عن طريق المبلغ المحدد في مدونة نشاطات الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية والتي تبين المبلغ المخصص – مبلغ الدعم – لكل نوع من أنواع الإنتاج الفلاحي وكذا مساحة المستثمرة.

الحصة الثانية : وتتمثل في قرض الصندوق الجهوي للتعاون الفلاحي بفائدة 3 % أو بقرض بنك الفلاحة والتنمية الريفية أو الصندوق الجهوي للتعاون الفلاحي (لغير المساهمين) بفائدة قدرها 6.5 %، والمستفيد مخير في الحصول على القرض البنكي أم لا.

الحصة الثالثة : التمويل الذاتي وهي الأموال الخاصة بالفلاح .

المرحلة الثالثة: تحصيل القرض المقيد Crédit lié

إن تدعيم الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية لا يتم فعلا للاستثمار الفلاحي إلا بعد الإنجاز المادي والمالي للعمليات والأنشطة المذكورة في دفتر الشروط – كما أشرنا سابقا، وهذا في حدود القيمة المحددة في قرار منح دعم الصندوق.

ويفسخ دفتر الشروط بشكل قانوني وبالتالي إعادة مبلغ الدعم في الحالات التالية :

- التقصير أو الخروج عن إطار الأنشطة المنصوص عليها في دفتر الشروط .
- عدم احترام الأنشطة والعمليات المتفق عليها .

يترتب عن أي عملية غش ملاحظة ومثبتة ضد المستفيد رد المبلغ الكلي للدعم المرخص به والمصاريف المتعلقة به، كما يمكن تعرضه للإقصاء من كل برامج دعم الدولة بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج إدارية وقضائية.

وفي حالة حصول حدث غير متوقع، وصعب التدليل وخارج عن إرادة المستثمر، وملاحظ قانونا من قبل مدير المصالح الفلاحية يعفى المستثمر من التزاماته[12] .

ومع إصدار الدولة لبرنامج خماسي ثاني للتنمية الفلاحية شرعت الأقسام الفرعية الفلاحية بإعداد نتائج تقييم إجمالي للمستثمرات الفلاحية المدعمة طوال الخماسي الأول (2000-2005) وذلك بتقييم كمي (عدد المستثمرات الفلاحية التي أحدثت تطورا، عدد المستثمرات



الفلاحية الفاشلة) وتقييم مالي (مدى تغير مبالغ الدعم والتحصيل المالي المستجد)، والتي تسمى "عملية التطهير النهائية "والتي تمر بثلاث حالات :

الحالة الأولى المشاريع غير المنجزة: مناقشة عددها، مبالغ الدعم، المبالغ الذاتية.

الحالة الثانية المشاريع المنجزة 100 % : هناك حالتان:

مقررة الانتهاء لجميع العمليات المنجزة باستثناء بعض المشاكل كمشكل الفاتورة .

مقررة الانتهاء ومقررة رفع اليد .

الحالة الثالثة المشاريع في طريق الإنجاز: وهناك حالتان

1 - المشاريع التي احترمت الآجال .

2 - مشاريع خارج الآجال القانونية :

- استدعاء الفلاح لمناقشة العمليات .
- إعذار الفلاح لتصحيح العمليات إلى آجال أخرى .
- إلغاء العملية .

ب/ الاجراءات المتخذة لمحاربة الفساد.

أسندت الدولة عملية محاربة الفساد المالي و الإداري عند تطبيق برنامج الدعم الفلاحي إلى عدة هيئات .ففي بداية تطبيق البرنامج الوطني للتنمية الفلاحية كان جهاز الرقابة الوحيد لمحارة الفساد يتمثل في المصالح الفلاحية والفروع التابعة لها فقط، أما حاليا فقد تم إدماج مكاتب الدراسات في عملية المتابعة التقنية وقد كان السبب في هذا الإدماج عدم كفاية أعوان المصالح الفلاحية في تغطية عملية المتابعة نظرا لكثرة المشاريع المستفادة من هذا البرنامج وتباعد أماكنها،وتتم المتابعة(الرقابة)عن طريق :

1 – الادارات العمومية : تتم المتابعة من قبل الأطراف التالية :

أ – الرقابة من طرف المفتشية العامة للوزارة : حيث تقوم فرق بالمداومة على أرضية الواقع وذلك حتى تضمن صحة المعلومات التي تصلها والدعم الممنوح.

ب– الرقابة من طرف الصندوق الوطني للتعاون الفلاحي وبنك الفلاحة والتنمية الريفية : أثناء فترة الانجاز يقوم كل من البنك وصندوق التعاون الفلاحي بالتحري عما إذا كانت المصاريف مطابقة لما جاء في أحكام دفتر الشروط أم لا . كما يمكنها الاستعانة بأشخاص معنويين أو طبيعيين مؤهلين لحماية تحصيل القروض.



ج – الرقابة من طرف المصالح الفلاحية الولائية : تقوم المصالح الفلاحية من خلال الفروع التابعة لها بالمتابعة والتقييم للمشاريع المصادق عليها، وتحضر" وثيقة المتابعة والتقييم " التي ترسل إلى وزارة الفلاحة[13] .

2 – مكاتب الدراسات :

يتم تعيين مكاتب الدراسات من طرف الصناديق الجهوية للتعاون الفلاحي، وهي تقوم بمتابعة المشاريع المدعمة كل مكتب حسب تخصصه، وقد يتم اعتمادها من طرف المصالح الفلاحية، وعلى هذا فان مكاتب الدراسات يمكن أن تخضع لمتابعة قضائية إذا أدلت بمعلومات خاطئة عن المشاريع المدعمة .ومجالات المتابعة لمكاتب الدراسات حسب التخصص هي :

أ – مكاتب الدراسات للهندسة المدنية والمعمارية :

- المتابعة التقنية بالنسبة لأحواض التجميع
- المتابعة التقنية بالنسبة لغرف التبريد

ب – مكاتب الدراسات للري :

- المتابعة التقنية لشبكة السقي المركزي
- المتابعة التقنية لتركيب أجهزة الري والسقي
- المتابعة التقنية للسقي في البيوت البلاستيكية
- المتابعة التقنية لنظام صرف المياه.

ثامنا: النتائج والتوصيات

إن تطبيق صندوق الدعم الفلاحي في الواقع لم يحقق كل النتائج المنتظرة منه [14]، رغم صرف مبالغ هامة لتمويل مختلف الأنشطة، واستفادة الكثير من الفلاحين منه، فبالرغم من المجهودات المبذولة من طرف الدولة من خلال هذا البرنامج إلا أن هناك بعض المشاكل والملاحظات التي سجلت أهمها:

- ❑ إن تطبيق البرنامج تم بطريقة سريعة مقارنة بالمبالغ المخصصة له والأهداف التي خطط لإنجازها، مما أدى إلى كثير من النقائص كقلة المؤطرين والدراسات المعمقة للاستثمارات المعتمدة مما أنجر عنه نمو غير منسجم .

- ❑ غياب الخطط التفصيلية في الإستراتجية الكلية للبرنامج، مما صعب من عملية الرقابة، فكما هو معلوم ، فإن الرقابة لا تتم إلا بمقارنة المخطط مع الانجاز الفعلي، حتى يمكن التعرف على الانحرافات ان وجدت وتصحيحها ، وهذا ما لم نجده في هذا المخطط، فهو لم يبين الكميات المنتجة التي يهدف اليها هذا البرنامج ولا المساحات ولا المناطق، وبالتالي صعوبة الحكم على نتائجه، بالإضافة إلى عدم التنسيق بعد ذلك، كمشكل تخزين وتسويق المنتوجات الفلاحية والتي تؤدي بالفلاح إلى بيع منتجاته بأثمان رخيصة قد تؤدي به على طول الوقت إلى التخلي عن عمله لقلة الأرباح.

❑ تراجع بعض المستفيدين عن إتمام استثماراتهم وصرف المبالغ في مجالات أخرى بدون أسباب مبررة، كذلك مشكل إعادة القروض، وعدم التزام الفلاحين بتسديدها، وذلك لعدم وجود قوانين عقابية صارمة، وسهولة تبرير فشل النشاط الفلاحي، واعفاء الدولة الفلاحين عن تسديد ديونهم وتكفلها هي بذلك في مناسبات كثيرة.

❑ صعوبة الكشف عن العديد من حالات الغش عند بعض الفلاحين والمقاولين ومكاتب الدراسات.... نظرا لتعدد النشاطات التي يدعمها، وكذلك لبعد المسافة بين مختلف الاستثمارات، وعدم قدرة المراقبين بالتحقق في ذلك، وذلك بسبب اكتفاء الجانب الرقابي على التحقيق في بداية النشاط فقط ومنه تسديد المبلغ اللازم، مما يؤدي ببعض المستفيدين بالتلاعب وذلك بإظهار بعض الاستثمارات المغشوشة كغرس شجيرات أو نقلات أو جبارات بصفة مؤقتة أو ملء بعض الصهاريج والتي يتم إخفائها حتى تظهر كأنها عيون وأبار...

ولأجل مواجهة الفساد المالي والإداري الذي يعاني منه صندوق الدعم الفلاحي وغيره من الأنشطة الاقتصادية، نقترح النقاط التالية:

❑ وضع برنامجا خاصا لكل ولاية بعد دراسة اقتصادية وتقنية توضح النشاطات المدعمة، الكميات (الطاقة) التي يجب تحقيقها مقارنة بقدرات الولاية المناخية، التسييرية، البشرية.

❑ الرقابة المستمرة للاستثمارات المدعمة حتى تحقق النتائج المخططة لها، واتخاذ إجراءات صارمة في حالة عدم تطبيق تعهداتها .

❑ حسن الاختيار في التعيين، أو ما يمكن أن نطلق عليه معايير التخصيص الأمثل للموارد البشرية، يقول تعالى (إن خير من استأجرت القوي الأمين) [15]، وفي قوله تعالى على لسان يوسف (اجعلني على خزائن الأرض إني حفيظ عليم [16]). أي توفر شرط القوة والعلم (الكفاءة) و الأمانة .

وفي قوله صلى الله عليه وسلم" يا أبا ذر إنك ضعيف وإنها أمانة وإنها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أخذها بحقها وأدى الذي عليه فيها" [17]ومن هذا الحديث يتضح أن الرسول صلى الله عليه وسلم قصد بالأمانة المتطلبات الأساسية والحد الأدنى من كفاءة الأداء ، والمهارات الذهنية والعقلية التي تتطلبها الوظيفة التي طلب الصحابي أن تسند إليه. مما يعني أنه عليه السلام كان حريصاً على استثمار القدرات والمهارات البشرية لدى أفراد المجتمع بطريقة صحيحة، مما يجعلنا نستنتج أن " المجتمع الكفء" يتميز بالتخصيص الأمثل للموارد البشرية وبمقدار انحراف المجتمع عن "المجتمع الكفء" يكون انحراف الناتج القومي المحتمل. وهذا الانحراف ينجم عن التصرفات السلوكية المنحرفة عن السلوك الرشيد، وينجم عن التصرفات السلوكية المنحرفة انتشار المحاباة والمجاملة في إسناد الوظائف وتخصيص الموارد وتوزيع الدخول.

❑ ومن المعايير الهامة التي تخفف من الفساد المالي والاداري ، هي المساواة بين الأجر والإنتاجية، حتى لا يكون هناك إثراء بلا سبب، ولا يكون هناك غبناً في الأجر، وهي من صور الفساد في المجتمعات المعاصرة فعندما يعرف الفرد مقدماً أن الأجر الذي سيتقاضاه يعادل إنتاجيته الحقيقية (الإنتاج الحدي النقدي/ مستوى الأسعار أو سعر المنتج الذي يساهم فيه)فإن جهده واهتمامه سينصرف إلى زيادة إنتاجيته بهدف زيادة أجره ، وإذا اختل هذا المبدأ فإن الحرص على الحصول على المال من مصدر آخر غير العمل سيزيد وسيشتهر حصول الأفراد على دخول لا تستند إلى العمل .

❏ محاسبة العمال وسؤالهم عن مصدر الأموال والثراء بلا سبب، حيث أن ثروة الفرد إما أن تأتي من الإرث أو مدخراته المتراكمة، وقد كان عمر بن الخطاب رضي الله عنه – وهو خليفة – يحاسب الولاة حساباً شديداً ، فيحصى ثروته قبل العمل وأثناء العمل فإذا ظهرت زيادة غير مبررة بسبب غير مشروع أخذها منه وردها إلى بيت المال.وقبله كان عليه السلام يحاسب عماله ويناقشهم، فقد روى عنه صلى الله عليه وسلم أنه استعمل رجلاً على الصدقة فلما جاء قال" هذا لكم وهذا أهدى إلي" فقام عليه السلام خطيباً فحمد الله وأثنى عليه وقال " ما بال العامل نبعثه فيجيء فيقول هذا لكم وهذا أهدى إلى ألا جلس في بيت أمه أو أبيه فينظر أيهدي له أم لا ، لا يأتي أحد منكم بشئ من ذلك إلا جاء به يوم القيامة إن كان بعيراً فله رغاء أو بقرة فلها خوار أو شاة .. اللهم هل بلغت ، اللهم بلغت"[18]

❏ فإذا ما أضيف إلى ذلك الرقابة الداخلية لدى المسلم ، والمتمثلة في ضميره الحي المرتبط بالله عز وجل في كل أموره الظاهرة والباطنة ، وإدراكه التام لرقابة الله عز وجل له في السر والعلن، كما قال تعالى (أم يحسبون أنا لا نسمع سرهم ونجواهم بلى ورسلنا لديهم يكتبون[19]) فإن هذا يدفع المسلم إلى البعد عن الممارسات الفسادية أيا كان نوعها ، وإن غاب عن أعين الناس أو أعين السلطة وأجهزة الأمن، لأنه يدرك أنه مراقب من خالقه محاسب على أعماله السرية والجهرية وعليه فإن هذه الرقابة تعتبر أسلوباً وقائياً هاماً لمكافحة الفساد .

وقد أكدت هذه المبادئ السابقة أيضاً وصية الإمام على بن أبي طالب رضي الله عنه لأحد عماله حيث قال له " ثم أنظر في أمور عمالك فاستعملهم اختباراً ولا تولهم محاباة أو أثره فإنهم جماع من شعب الجور والخيانة . وتوخ فيهم أهل التجربة والحياء .. فإنهم أكرم أخلاقاً وأصح أعراضاً وأقل في المطامع إشراقاً وأبلغ في عواقب الأمور نظراً .. ثم أسبغ عليهم الأرزاق فإن ذلك قوة لهم على استصلاح أنفسهم وغنى لهم عن تناول ما تحت أيديهم وحجة عليهم إن خالفوا أمرك أو تلموا أمانتك ثم تفقد أعمالهم وابعث العيون من أهل الصدق والوفاء عليهم فإن تعاهدك في السر لأمورهم حدوة لهم على استعمال الأمانة والرفق بالرعية".

❏ إن علاج الفساد المالي والإداري يكون بمزيج من الإجراءات والإصلاحات التشريعية والسياسية و والمؤسسية والاقتصادية والأخلاقية، وكل ما من شأنه أن يولد الفساد..، وذلك بتقوية الآليات ومؤسسات الرقابة، وذلك بإيجاد أنظمة للرقابة والمراجعة، وكذا هيئات خاصة لمقاومة الفساد و بإصلاح القوانين التي تمنع ذلك، وتحسين كفاءة الهيئة القضائية، كذلك وضع خطط مدروسة مفصلة بواسطة الموازنات التقديرية وتحديد المسؤولين بدقة، بحيث تصبح كمعايير يتم بواسطتها التعرف على أماكن الخلل والفساد، ومنه إمكانية التصحيح، وتحميل كل شخص مسؤوليته في ذلك.

وقد توصل البحث إلى التوصيات التالية :

❏ ان الحاجة ما زالت ملحة لمزيد من الدراسات حول أسباب الفساد لما لها من أهمية في العصر الحاضر وتقديم الحلول لها.

❏ العمل على اقتلاع الحرمان من جذوره باعتباره احد أهم المسببات لظاهرة الفساد المالي و الإداري.

❏ الدعوة إلى توفير قدر كبير من الشفافية في القوانين والتنظيمات المختلفة ، سواء كانت اقتصادية أو سياسية أو قضائية أو إدارية التي من شأنها الحد من انتشار الفساد.

- غرس الوازع الديني لدى الأفراد في المجتمع من خلال وسائل الإعلام المختلفة، وهذا يكون باستضافة العلماء المتخصصين في علوم الشريعة والاقتصاد من خلال برامج وندوات متعددة، يتم فيها تسليط الضوء على هذا الداء الفعال وعواقبه الدنيوية والأخروية وأثاره السيئة سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية على الفرد والمجتمع.

- تفعيل أجهزة المساءلة مع إشراك أصحاب الأعمال والمواطنين فيها، ومعاقبة من يثبت إدانته بالفساد معاقبة سريعة وقاسية .

- عدم إغفال دور الإدارات العليا في تطويق مشكلة الفساد المالي و الإداري و معالجته باتخاذ قرارات حاسمة و مسؤولة بعيدة عن العاطفة، و من ثم ضرورة توعية المسؤولين بذلك.

الهوامش :

---

[1] عباس حميد التميمي، **" آليات الحوكمة ودورها في الحد من الفساد المالي والاداري في الشركات المملوكة للدولة"** ، نقلا عن الموقع الالكتروني www.nazaha.iq

[2] مورو ،باولو ، **الفساد/ الأسباب والنتائج**، التمويل والتنمية، مارس 1998م، ص 11.

[3]عبد الله بن حاسن الجابري، **" الفساد الاقتصادي أنواعه. أسبابه. آثاره وعلاجه"** ، المؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي/ جامعة أم القرى، مكة، ص3.

[4] Johnston . M, **"What can be done about Entrenched Corruption?"**, Paper presented to the Ninth Annual Banl Conference on Development Economics, The World Bank, Washington, 30 April – 1 May, 1997.

[5] مورو باولو، مرجع سابق، ص 13.

[6] عبد الله بن حاسن الجابري، مرجع سابق، ص 10.

[7]- Ministère de l 'agriculture, plan national de développement agricole, Année 2, Agenda 2002, édition du ministère de l' agriculture .

[8]- القرار الوزاري المشترك رقم 586 المؤرخ في 25 جوان 2000، المخطط الوطني للتنمية الفلاحية، نظام الدعم عن طريق الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية، ص15-20 .

[9]- Relance économique PNDA, programme d'exécution et indicateurs d impacts ,2001/2004 national/wilaya, ministère de l' agriculture, P 2.

[10]- القرار الوزاري المشترك رقم 586 المؤرخ في 25 جوان 2000، مرجع سابق، ص15-20 .

[11]- المادة رقم 8 من المقرر رقم 000599 المؤرخ في 8 جويلية 2000 المحدد لشروط التأهيل من دعم الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية وكذا كيفيات دعم الإعانات .

[12]- المقرر رقم 000599 المؤرخ في 8 جويلية 2000، دفتر الأعباء النموذجي، مرجع سابق.

[13]- Note de rappel des instructions, orientation et procédures de financement de investissements du PNDA bénéficiant du soutien du FNRDA, Ministère de l'agriculture.

[14] وذلك لعدم تحقيق الأمن الغذائي الذي يهدف اليه هذا البرنامج ، وبقاء الاعتماد على استيراد المنتوجات الفلاحية من الخارج.

[15] سورة القصص، جزء من الآية: 26.

[16] سورة يوسف، الآية: 55.

[17] رواه مسلم.

[18] رواه أبي داود .

[19] سورة الزخرف، الآية: 80.